
Un défi pour La Réunion : une dynamique périurbaine mieux maîtrisée

A challenge for Reunion Island : A better-controlled peri-urban dynamic

Joël Ninon



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/paysage/15114>

DOI : 10.4000/paysage.15114

ISSN : 1969-6124

Éditeur :

École nationale supérieure du paysage de Versailles-Marseille, Institut national des sciences appliquées Centre Val de Loire - École de la nature et du paysage, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Bordeaux, École nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille, Agrocampus Angers

Référence électronique

Joël Ninon, « Un défi pour La Réunion : une dynamique périurbaine mieux maîtrisée », *Projets de paysage* [En ligne], 8 | 2012, mis en ligne le 25 septembre 2012, consulté le 11 mars 2021. URL : <http://journals.openedition.org/paysage/15114> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/paysage.15114>

Ce document a été généré automatiquement le 11 mars 2021.

Projets de paysage

Un défi pour La Réunion : une dynamique périurbaine mieux maîtrisée

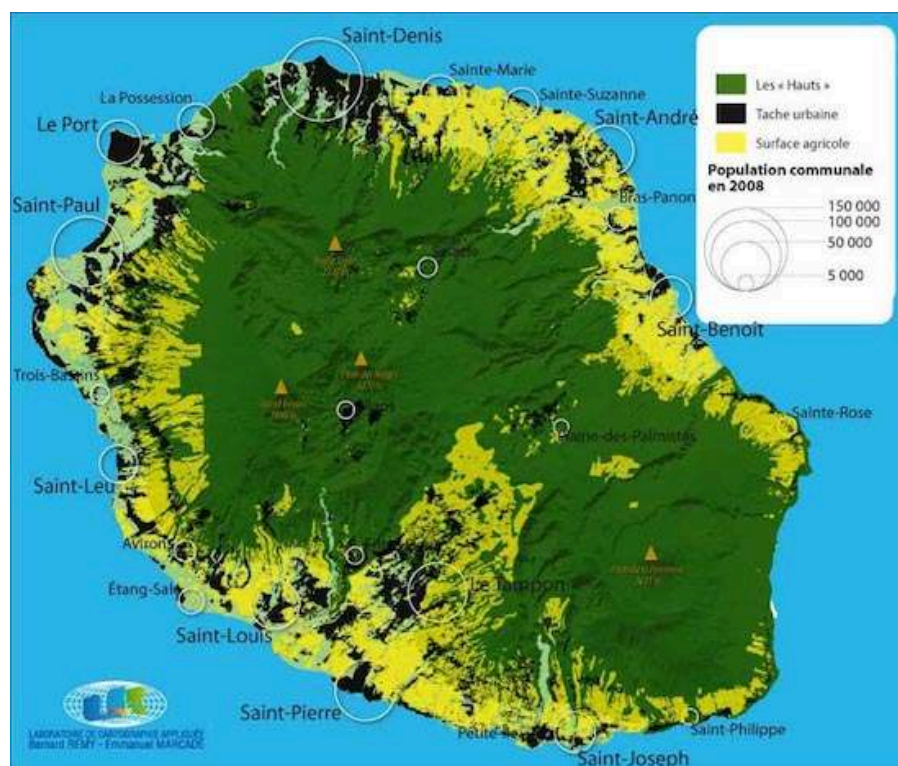
A challenge for Reunion Island : A better-controlled peri-urban dynamic

Joël Ninon

- 1 L'île de La Réunion, « poussière » française dans l'océan Indien a connu de profondes mutations depuis son changement de statut en 1946. Ainsi, avec la fin de la colonie, « l'île aux multiples défis » est entrée de plain-pied dans un processus de développement plus que nécessaire pour combler les retards structurels de tous ordres.
- 2 Cependant, même si les indéniables progrès réalisés en matière d'équipements, d'infrastructures et d'encadrement ont hissé La Réunion au niveau des départements métropolitains, l'île souffre encore de certains lourds handicaps économiques, sociaux... La perspective du million d'habitants dans 20 ans (808 250 en 2008), les données cruciales tels le taux de couverture du commerce extérieur (6 % en 2009), le taux de chômage (28,9 % en 2010), ou encore le déficit de logement (180 000 logements à construire d'ici à 2030), combinées à l'inévitable adaptation au modernisme et à la mondialisation, suffisent pour expliquer que nous avons toujours affaire à une île en chantier.
- 3 Ce développement a eu pour corollaire une urbanisation sans précédent, fait marquant de l'histoire contemporaine insulaire. La tache urbaine couvrait 27 400 ha en 2008 contre 24 750 ha en 2003 (1/10^e du territoire). Les impulsions postcoloniales ont d'abord concerné les principales villes littorales (Saint-Denis, Saint-Pierre, Le Port, Saint-Paul), puis dans leur sillage les villes naguère secondaires (Saint-Louis, Le Tampon, Saint-André, Saint-Benoît...).
- 4 Très rapidement, la pression démographique a repoussé les limites des pôles urbains peu structurés vers leurs périphéries immédiates, mais surtout vers les premières pentes des massifs du Piton des Neiges (3 070 m) et de la Fournaise (2 631 m). Ainsi, le mouvement de périurbanisation amorcé à partir du milieu des années 1980 a fortement

participé à un étalement urbain non contrôlé qu'il convient aujourd'hui de contenir. Entre 1989 et 2008, l'aire des agglomérations urbaines est passée de 5 800 ha à 25 000 ha. L'urbanisation a augmenté de 2,1 % et consommé en moyenne 525 ha par an (5 000 ha de plus d'ici 2020), mais seulement pour moitié, à l'intérieur de la tache urbaine qui fait apparaître 22 % d'espaces denses et 56 % en zones étalées.

Figure 1. La dynamique urbaine à La Réunion



- 5 Aujourd'hui, le phénomène périurbain, longtemps ignoré localement parce que méconnu, est davantage pris en considération dans le nouveau schéma d'aménagement régional¹ (2011). Dans la perspective du développement durable d'un espace aussi contraint que La Réunion, il est devenu une préoccupation majeure dont l'île ne peut faire l'économie. En effet, compte tenu des enjeux, le problème de la maîtrise du phénomène et celui de la recherche d'alternatives face à une colonisation urbaine agressive sont des défis pour l'avenir des espaces ruraux, et plus globalement pour celui de l'île.

La périurbanisation à La Réunion

Brève diachronie de la périurbanisation à La Réunion

- 6 La thèse intitulée « La périurbanisation sur l'espace réunionnais² » a tenté, pour la première fois en 1995, d'appréhender cette « nouvelle » dynamique spatiale. Ainsi, elle établissait que l'essentiel de la croissance urbaine se propageait sous cette forme et mettait en péril, de façon irréversible, les espaces ruraux ainsi que les activités agricoles. L'urbanisation agressive générée par les pôles urbains se manifestait par une « cannurbanisation » vigoureuse dans les plaines alluviales littorales, et sur les basses

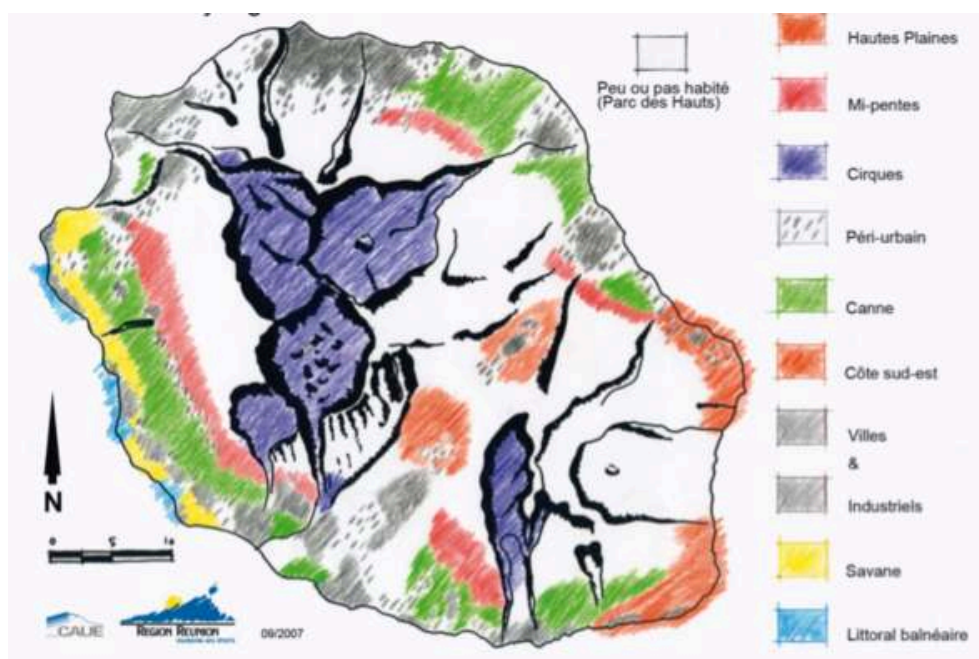
pentins insulaires. L'importance des besoins en logements à elle seule suffit pour expliquer ce phénomène « ruraphage » : l'augmentation du nombre de logements est double de celui de la croissance démographique (1,7 % an). L'agriculture paie encore un lourd tribut à la périurbanisation, un tiers des extensions se réalise aux dépens de son foncier. La surface agricole utilisée (SAU) totale couvre 47 301 ha (2009), celle de la canne diminue avec 24 444 ha en 2009 (51,67 % de la SAU) contre 25 988 ha en 2005 (54,9 % de la SAU). L'implantation des 61 zones d'activités, totalisant 832 ha en 2008, a aussi contribué à la réduction des surfaces périphériques. Celles de plus de 20 ha constituent des pôles économiques majeurs dans l'est de Saint-Denis, dans l'ouest de Saint-Pierre, autour du Port, à l'Étang-Salé - Saint-Louis, et concentrent 80 % de la superficie aménagée pour l'accueil des entreprises.

Figure 2. La concentration des zones d'activités à La Réunion (source Agorah)

Localisation des <u>Za</u> ³ « pôles économiques »	Nombre de <u>Za</u>	Surface mobilisée (hors voiries) en Ha
Autour du Port	12	322
Est de Saint-Denis	7	151
Ouest de Saint-Pierre	6	111
Étang-Salé - Saint-Louis	7	75
Ensemble	32	659

- 7 Les surfaces restantes constituent des pôles économiques secondaires ou de proximité de 5 à 20 ha ou de moins de 5 ha. Pour les premiers, les surfaces se ventilent dans 11 zones en bordure des villes, et pour les autres dans 18 zones de proximité, dans des agglomérations plus modestes des parties basses et des pentes. Une prise de conscience de la nécessité de juguler cette urbanisation diffuse a commencé à prendre forme à la fin des années 1990. Toutefois, la structuration et la densification des bourgs à mi-pente préconisées dans le Schéma d'aménagement régional (SAR) 95 n'ont pas atteint les résultats escomptés.
- 8 En effet, « faire du périurbain » sans le savoir et en ignorant les modalités du mouvement compromettrait d'emblée les tentatives. Les problèmes inhérents au développement périurbain concernant le foncier, les déplacements, le logement et les activités économiques, auxquels s'ajoute celui du mitage qui a alimenté l'urbanisation diffuse et contrecarré les stratégies, demeurent. Aujourd'hui la périurbanisation a intégré les problématiques d'aménagement du territoire réunionnais.

Figure 3. Les paysages urbains et périurbains de La Réunion en 2007 (SAR 2011)



Un problème de définitions

- 9 Urbanisation et périurbanisation à La Réunion s'inscrivent dans des cadres, des mesures et des approches quelque peu différents de ce qui prévaut en France hexagonale. En effet, dix villes littorales et le Tampon, en fonction de leurs influences, animent une dynamique périurbaine plus ou moins active. L'étendue des communes de La Réunion (104,3 km² en moyenne contre 14,9 km² en métropole) explique que le mouvement s'opère, en toute logique, à partir des centres urbains, mais généralement sur la commune où ils se localisent.
- 10 Par conséquent, statistiquement, le recours inapproprié à la notion « commune périurbaine » a conduit, pendant longtemps, à faire abstraction de l'essentiel de l'étendue du mouvement. La notion d'espace périurbain, plus adéquate, rend mieux compte des réalités spatiales locales.
- 11 Cette question de définition a aussi été abordée dans le récent ouvrage paru sur les Hauts de La Réunion³ : « Le phénomène de périurbanisation à La Réunion par son ampleur et son agressivité renvoie alors une image exagérée du dynamisme urbain qu'il convient de modérer. »
- 12 En effet, il importe de souligner qu'il s'agit seulement, dans la plupart des cas, du développement de certains aspects de l'urbanisation, tels le peuplement, le logement, les réseaux... Les activités économiques, les services et les équipements font souvent défaut. L'atonie des nouveaux espaces ainsi créés résulte de leur vocation prioritairement résidentielle. Ainsi, il est souvent question d'urbanisation dès l'apparition de quelques constructions. La densification et l'amorce de continuité résultant de l'édification de quelques maisons suffisent-elles pour qualifier certains groupements d'urbains ? N'est-il pas davantage question de « déruralisation », de « durcification » ou d'artificialisation des milieux ? La juxtaposition sans logique, voire « spontanée », de quelques maisons ou lotissements donne-t-elle lieu à une

urbanisation effective ? Tout au plus elle l'anticipe mal et préfigure une urbanisation empirique extra-systémique.

Les paysages périurbains réunionnais

Quelques spécificités de la périurbanisation à La Réunion

- 13 Globalement, la dynamique périurbaine à La Réunion s'apparente assez bien à celle qui a affecté la métropole dans le milieu des années 1970. Quelques spécificités méritent toutefois d'être soulignées :

- Compte tenu de l'exiguïté de l'île (2 512 km²), de la relative faiblesse du potentiel territorial utilisable par les activités humaines (40 % du territoire), et des contraintes environnementales, les villes projettent leur extension à des distances relativement modestes, de l'ordre de quelques kilomètres. Les plaines littorales puis les basses pentes sont les premières concernées. Cependant, depuis peu, les axes de contournement de certaines agglomérations (Sainte-Suzanne, Étang-Salé, Bras-Panon...) et la réalisation de la route des Tamarins ont permis, d'une part, de rendre ces dernières plus attractives et, d'autre part, de coloniser de nouveaux espaces périphériques. La quatre voies dans l'est a, par exemple, considérablement amplifié l'urbanisation du chef-lieu au-delà de ses limites communales.
- Le périurbain réunionnais regroupe de plus en plus des populations aux origines sociales variées, renvoyant l'image d'une mixité qui n'est de toute évidence « qu'apparente ». Certes, l'habitat pavillonnaire moyen et aisé domine dans les lotissements, mais du fait de la rareté foncière et de l'absence d'alternative s'y juxtaposent souvent des logements sociaux. Les caractéristiques démographiques, l'éradication de l'habitat insalubre, les logements insuffisants sont autant d'éléments justifiant cette insatisfaisante réponse. L'objectif de 12 000 logements à construire chaque année n'est toujours pas atteint.
- Certains quartiers périurbains peuvent contenir des situations sociales extrêmes. Quelques communes tels le Port ou Saint-Louis concentrent de véritables poches de chômage en milieu périurbain. Le taux de chômage avoisine 60 %. Quelques enclaves sont occupées par des populations très modestes, parfois des Mahorais venus à La Réunion dans la perspective de meilleures conditions de vie. Ces milieux bidonvillisés réputés répulsifs sont marqués par une inertie et une pauvreté ambiantes (figure 4).

Figure 4. Habitat précaire mahorais récent dans le périurbain résidentiel de la Ravine-à-Malheur, à la Possession



Source : Joël Ninon, 2011.

- La périurbanisation à La Réunion s'est accompagnée de nombreux effets négatifs connus, en particulier la déstructuration et la fragmentation des milieux ruraux. Toutefois, n'aurait-elle pas, indirectement, stimulé l'amélioration des rendements sucriers ?

En effet, malgré la diminution des surfaces cannières, la production annuelle de sucre se maintient toujours autour de 210 000 tonnes. La diminution de la sole cannière a poussé à l'amélioration des performances des exploitations existantes, et à la recherche d'autres espaces disponibles pour une culture irriguée. Le programme d'irrigation de l'Ouest, commencé en 1989, porte sur 7 150 ha de terres cultivables d'ici à 2013. Le basculement des eaux de l'est vers l'ouest a permis plus du doublement du rendement à l'hectare. Il est passé de 50 à 110 t/ha chez M. B. M-V planteur au Guillaume.

- La périurbanisation a aussi participé au désenclavement de certains espaces isolés en y apportant les réseaux élémentaires pour la desserte en eau et en électricité, l'accès au téléphone, et pour les déplacements. L'innervation des espaces ruraux par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) se généralise. Elle a donc avantageusement facilité la diffusion du progrès et de la modernisation revendiqués par tous.

Les mutations paysagères

- 14 La périurbanisation a accéléré la transformation des paysages ruraux réunionnais. En fonction d'un zonage altimétrique, on distingue deux types de périurbain que l'on rencontre dans d'autres petites îles du sud-ouest de l'océan Indien, et un troisième plus spécifique à La Réunion.

Le périurbain littoral

- 15 Comme dans le nord et l'ouest de l'île Maurice, les « vastes » étendues des meilleures terres cannières qui prenaient racine dès le battant de lames ont été progressivement rongées en aval et ont vu leurs limites repoussées vers l'intérieur. Les parcelles

géométriques ont souvent, dans leurs parties les plus basses, laissé la place au logement pavillonnaire en lotissement ou non, à de petits immeubles récents, à des zones d'activités économiques, au tourisme, à la villégiature et aux loisirs. Ces implantations ont tiré profit du dynamisme et de la proximité des centres urbains. Souvent, le réseau auréolaire des routes nationales a joué un rôle décisif, parfois limitant en amont, dans leur localisation et leur étendue. Quand cette « ligne de démarcation » est franchie, il n'est souvent plus question de grignotage mais de ravage des paysages cannières.

- 16 Ainsi, dans un premier temps, certaines franges littorales peu habitées ont été en partie remplacées par des chapelets disjoints de groupements construits qui, à terme, ont fini par se rejoindre pour former des bandes urbaines plus ou moins continues et linéaires. Cette forme de diffusion urbaine se rencontre aussi sur le littoral entre Mamoudzou, chef-lieu de Mayotte et Koungou, pôle urbano-portuaire en devenir. Elle participe activement au recul de la mangrove et à la disparition des villages de pêcheurs.
- 17 Le morcellement de certaines grandes propriétés cannières a permis ce type d'évolution que l'on retrouve, par exemple, dans la partie aval du quartier de Champ-Borne, sur la commune de Saint-André. La fonction des nouveaux espaces créés reste essentiellement résidentielle. Dans l'ouest, de Port à Saint-Leu, le phénomène a concerné des zones de savanes sèches peu propices à l'agriculture. Les cordons sableux ont servi de supports au développement de petites agglomérations balnéaires (Boucan-Canot, Hermitage, Saline-les-Bains...) (figure 5). Le comblement de ces espaces, puis les extensions au-delà du réseau de routes nationales, sont plus récents, voire en cours.

Figure 5. Périurbain littoral dans l'ouest de La Réunion



Source : Joël Ninon, 2012.

Le périurbain des pentes

- 18 Les pentes situées dans la périphérie des villes les plus dynamiques ont été les principaux supports de la croissance urbaine dès le début des années 1980. Les villes ont projeté leur extension en les ancrant sur des villages et des bourgs ruraux situés entre 100 et 400 m d'altitude. Ces agglomérations ont subi les effets des apports « extérieurs ». Les mutations paysagères, les modes et les rythmes de vie exogènes les ont bouleversées. La régression de l'activité agricole et l'affirmation de la fonction résidentielle marquent définitivement ces milieux ruraux (figure 6).
- 19 En effet, les pentes ont beaucoup de mal à résister à la pression urbaine. La disparition des multiples micro-exploitations agricoles, de moins de 1 ha de SAU, peu rentables, a facilité l'implantation accrue de maisons individuelles en lotissement ou non, occupées par des néoruraux ou par les héritiers des résidents locaux. Ainsi La Réunion ne comptait plus que 2 246 exploitations de moins de 1 ha en 2000, contre 4 704 en 1989, et seules 30 % des disparitions ont bénéficié aux exploitations de plus grande taille. Les « mi-pentes » se sont densifiées tout en conservant une relative aération et parfois une petite activité agricole de substitution dans le cadre de la diversification : cultures maraîchères, d'ananas, de pastèques, de piment, etc.
- 20 Parallèlement, les plus grandes exploitations cannières tendent à se maintenir. Le transfert, par canalisation souterraine, des eaux des régions arrosées de l'Est vers les régions déficitaires de l'Ouest devrait renforcer leur pérennité ainsi que la relance de l'économie agricole autour des villages qui s'égrènent le long de la route Hubert-de-Lisle, dans les hauts de Saint-Paul et de Saint-Leu, par exemple.
- 21 Les « basses pentes » soumises aux dynamiques, certes dissymétriques, des centres urbains et du périurbain qui s'étale à partir des bourgs font l'objet de transformations remarquables. La conjugaison des deux forces dilatatrices explique que l'espace interstitiel se comble rapidement, concourant ainsi à la disparition de la ruralité. C'est un processus d'urbanisation qui caractérise aussi fortement les périphéries de Port-Louis, capitale de l'île Maurice, et celles des agglomérations secondaires (Curepipe, Rose-Hill, Beau-Bassin, Quatre Bornes, Vacoas et Phoenix) au centre de l'île.
- 22 Les axes de circulation sont les vecteurs de cette densification matérialisée par des réalisations individuelles, des lotissements privés, ainsi que des Zac dans lesquelles cohabitent résidences aisées, collectifs sociaux, commerces et services de proximité qui ont du mal à trouver leurs marques.

Figure 6. La propagation urbaine sur les pentes de Sainte-Thérèse, à La Possession



Source : Joël Ninon, 2011.

- 23 Dans ces zones, les changements sont nettement visibles et agressifs. Dans la plupart des cas, il s'agit d'espaces initialement naturels, ou laissés en friche à des fins spéculatives, ou en culture. Elles finissent alors par constituer les banlieues des pôles urbains majeurs tels Saint-Denis, Saint-Pierre... C'est le cas du continuum urbain entre le chef-lieu et l'ancien village du Moufia qui a par ailleurs servi d'exutoire à certains services centraux spatialement comprimés.

Le périurbain en « hauteur »

- 24 La pression démographique et le déficit en logements poussent l'urbanisation vers des espaces toujours plus en altitude, où le coût du foncier est moindre. Certains villages, sous-équipés bien que peuplés, situés à plus de 400 m sont de plus en plus atteints par une périurbanisation affirmée ou embryonnaire. C'est le cas à la Plaine-des-Cafres, à la Plaine-des-Palmistes, au Dos d'Âne, etc.).
- 25 Face à l'avancée urbaine, les exploitants agricoles des Hauts continuent la culture de canne à sucre jusqu'aux limites végétatives maximales, mais les résultats restent faibles (55 t/ha). D'autres recherchent des compléments de revenus par le biais de ferme-auberge, de gîtes ruraux... Cela s'accompagne souvent d'une conversion partielle de terres cannières en unités vivrières, fruitières, maraîchères pour les besoins des nouvelles structures d'accueil. Ces initiatives redessinent les paysages ruraux, créent de l'activité et participent au développement touristique de l'île.

Figure 7. Auberge de campagne au Grand Tampon⁴



Source : Joël Ninon, 2011.

- 26 D'autres encore profitent des opportunités spéculatives pour mettre en vente une partie de leur patrimoine foncier. La révision des Plans locaux d'urbanisme (PLU), en rendant constructibles quelques parcelles, permet alors parfois des investissements de modernisation des exploitations. Ces nouvelles orientations réussissent quand elles s'organisent pour répondre de manière satisfaisante aux importantes demandes des centres urbains. Certains villages atones retrouvent alors du dynamisme et les paysages sont remodelés.

Figure 8. Modernisation de l'agriculture au Dos d'Âne⁵



Source : Joël Ninon, 2011.

- 27 La propagation urbaine fait aussi serpenter, le long des routes départementales, des couloirs d'urbanisation plus ou moins larges, denses et discontinus entre les villages des mi-pentes et ceux des Hauts. Les liaisons interbourgs, dominées par des pavillons aisés comparables à ceux des mi-pentes, se caractérisent par la fonction résidentielle. Les bourgs ruraux, quant à eux, voient alterner des habitations modestes, typiquement créoles, associant bois et tôle qui, soit disparaissent progressivement, soit se « durcissent », et des habitations plus aisées occupées par des néoruraux, des résidents « locaux » ou des vacanciers en villégiature.
- 28 Comme pour les deux types de paysages périurbains précédents, la fonction résidentielle, se substituant à la fonction agricole, reste le fait marquant de l'évolution des Hauts de La Réunion.
- 29 En résumé, la commune de La Possession synthétise assez bien le fait périurbain à La Réunion (figures 9 et 10). En effet, elle regroupe les trois types de paysages créés par la dynamique urbaine périphérique générée par la ville du Port. Elle modélise le triptyque paysager périurbain que l'on retrouve en partie ou en totalité sur la plupart des planètes réunionnaises.

Figure 9. La dynamique périurbaine sur la commune de La Possession

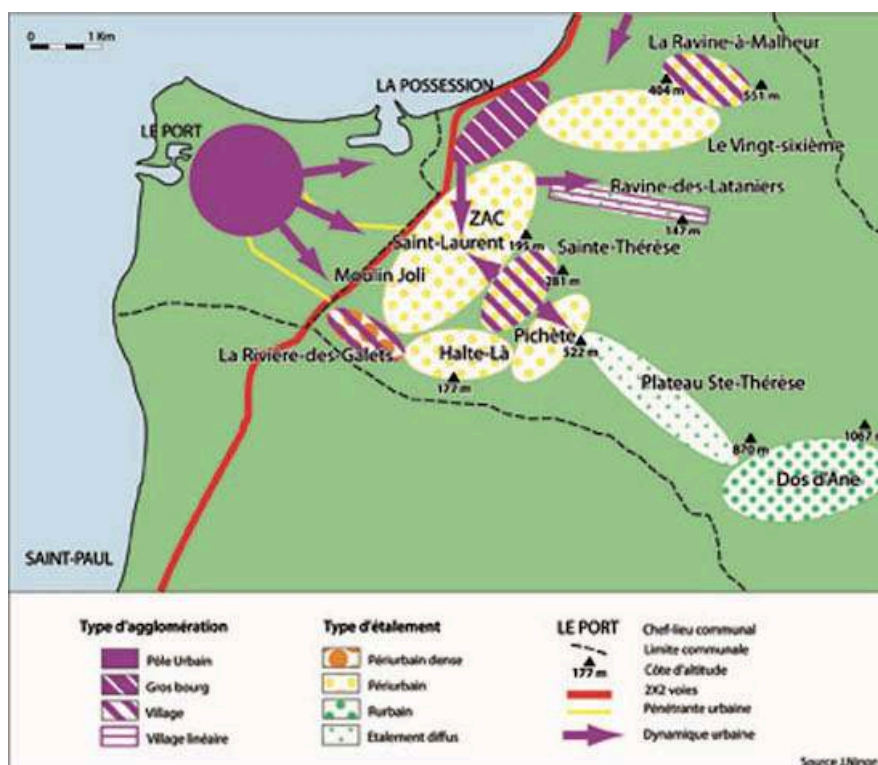
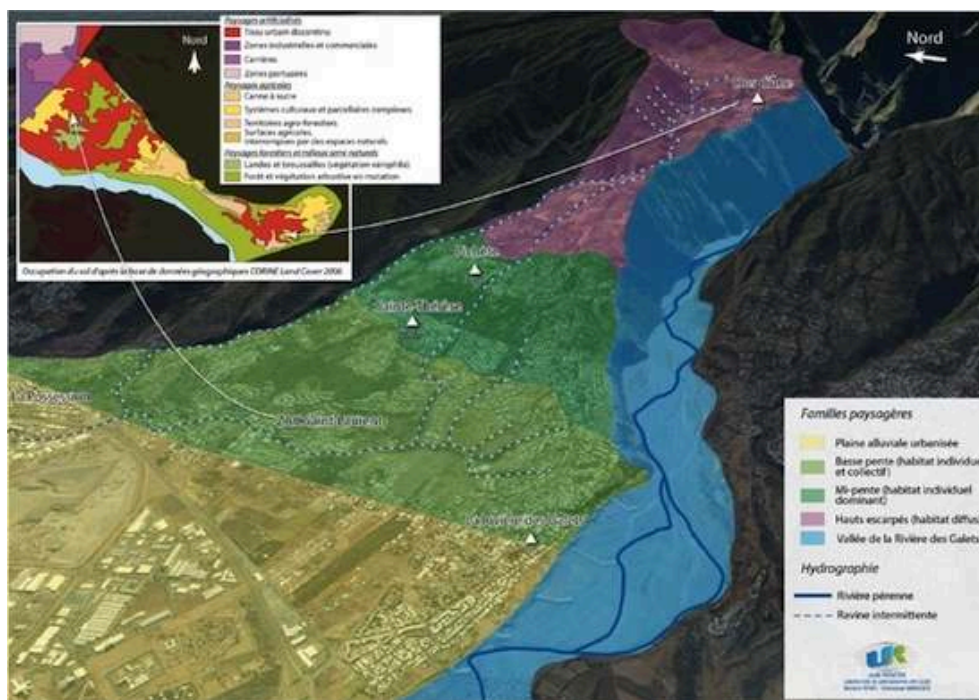


Figure 10. Caractérisation des paysages périurbains réunionnais, un exemple sur la commune de La Possession



Le défi de la maîtrise de l'étalement urbain

- 30 L'effectif de population prévu en 2030 (1 million d'habitants), les logements à construire en neuf ou en remplacement (120 000), la faiblesse des réserves foncières, l'urbanisation diffuse... ont placé La Réunion face à de réels défis. Ils justifient, sans équivoque, que la maîtrise de l'étalement urbain, qui compromet l'équilibre des différents milieux agricoles et naturels, soit devenue une question prioritaire.

Une prise de conscience et des résultats mitigés

- 31 Le premier schéma d'aménagement régional de 1995 avait pour principal objectif la densification des agglomérations urbaines et la structuration des bourgs ruraux, dans le cadre d'aménagement plus équilibré littoral/mi-pentes/Hauts, tout en protégeant les espaces agricoles et naturels.
- 32 Les deux principes partaient du constat de la faible densité du tissu urbain (en moyenne 6,6 logements/ha, et environ 13 logements/ha pour les agglomérations les plus denses). Il s'agissait pour les premiers de combler les « dents creuses urbaines », et pour les seconds d'aboutir à une densification suffisante justifiant l'implantation d'équipements, d'infrastructures, d'activités économiques et de services publics.
- 33 Le SAR de 1995 projetait de limiter l'expansion urbaine en fixant une densité de 30 logements/ha pour les nouvelles constructions, et en constituant des réserves foncières. Le bilan de 2003 montre que les objectifs n'ont été que partiellement atteints. En effet, même si l'habitat diffus s'est en partie stabilisé, il est demeuré un processus majeur de l'urbanisation. Par conséquent, les densités des milieux urbains ont peu varié, et n'ont pas généré de grands bouleversements structurels.

- 34 En ce qui concerne la protection des milieux agricoles et naturels, celle-ci était jugée plus que nécessaire. Ils constituent un patrimoine fragile, mais exceptionnel sur les plans économique, touristique, de la biodiversité et des paysages. Le bilan révèle que la sole cannière de 26 000 ha se maintient depuis peu grâce à la remise en exploitation de quelques friches et l'ouverture de nouveaux espaces. La protection des espaces naturels s'est améliorée. Cependant, le mitage incontrôlé génère encore des constructions souvent fragiles et insalubres.
- 35 L'échec relatif du SAR de 1995 en matière de maîtrise de l'étalement ne surprend pas. La problématique de l'étalement urbain ne peut s'appréhender en ignorant les mobiles de la périurbanisation. En effet, l'étalement est une production des systèmes urbains. La demande de foncier, accessible géographiquement et financièrement, pour le logement, les activités, les équipements et les infrastructures se combine à la démocratisation de l'automobile, amplificatrice des flux. Les projets et les stratégies fondés sur l'idéalisation de la campagne, sur la volonté de posséder un pavillon, sur la capacité de résider plus loin... sur la nature individualiste du périurbain, sur son mode vie en phase avec la ville... contribuent à favoriser l'apparition de nouvelles créations spatiales et paysagères. Les contenus spatiaux et humains, les modes de fonctionnement, les processus, propres au périurbain, doivent impérativement être pris en considération pour le développement durable de ces espaces. Au final, décréter la densification et la structuration des espaces ruraux ne suffit pas, même si elles restent des objectifs incontournables. En revanche, il ne faut pas perdre de vue les forces, les motivations qui stimulent la dynamique périurbaine, ainsi que les modalités et les processus de développement qui lui sont propres.

Les préconisations du SAR 2011 et l'évolution des espaces périurbains

- 36 Le diagnostic qui précède l'élaboration du SAR de 2011 fait apparaître les constats suivants : « Le SAR de 1995 a permis de préserver les grands équilibres spatiaux... alors que l'étalement urbain est resté très prononcé dans les mi-pentes et les Hauts, et s'est traduit par un phénomène de périurbanisation des espaces ruraux. L'étalement de la tache urbaine, le mitage qui l'accompagne, et l'accroissement des déplacements exercent une pression sur la ressource rare qu'est le foncier ainsi que l'équilibre des espaces agricoles et naturels. »
- 37 Face à cet état des lieux, « il est donc apparu nécessaire d'asseoir le SAR sur de nouveaux principes d'aménagement ou, du moins, d'ajuster leurs conditions de mise en œuvre ».
- 38 Le scénario retenu consiste à « organiser l'espace en fonction du patrimoine naturel, des risques et du recours aux ressources ». Cela passe par « Le cantonnement de la tache urbaine » en limitant les extensions, et par conséquent la consommation foncière. Quand ces dernières seront inévitables, elles devront être concentrées et se localiser en continuité des pôles urbains et sur des zones équipées en infrastructures. Les villes-relais, sous réserve de veiller à l'intégration environnementale, pourront envisager des extensions pour conserver leur fonction d'accueil de futurs résidents. En

revanche, les extensions seront limitées aux besoins locaux pour les bourgs de proximité. La mise en œuvre de ces objectifs s'appuiera sur :

- « la priorité donnée au renouvellement urbain, ainsi que les zones urbaines susceptibles d'être mieux utilisées ;
- la recherche des densités les plus élevées des zones urbaines ;
- la limitation des extensions autorisées, au-delà de celles déjà identifiées dans les zones à urbaniser (zones Au) ».

39 À terme, la stratégie de densification à l'intérieur des espaces déjà agglomérés devrait permettre l'absorption de la plupart des constructions nouvelles. Cependant, il est plus que jamais nécessaire de repenser la ville réunionnaise. Un compromis incluant davantage de vertical devrait permettre un mode d'habitat valorisant, fondé sur la durabilité. Certaines communes se sont déjà engagées dans cette démarche. Le paysage de la ville du Port se métamorphose par densification et par « élévation ».

40 Dans le même temps, les espaces périurbains sont encore amenés à servir d'exutoire à la croissance urbaine, mais sur les fonciers actuellement vacants.

- Les parties littorales sont appelées à poursuivre leur transformation en banlieues densifiées. Elles devraient accueillir une partie des logements sociaux pour lesquels l'offre fait cruellement défaut. En effet, sur les 6 640 logements neufs réalisés à La Réunion en 2010, seuls 1 888 répondaient aux 22 000 demandes sociales. Les immeubles collectifs devraient se multiplier et se combiner aux pavillons plus anciens, renforçant la mixité architecturale et humaine du paysage actuel.
- Les basses pentes et les mi-pentes supporteront les effets conjugués de la diffusion centrifuge générée par les villes littorales et les petits centres. Cela se traduira à la fois par la compacité des « unités urbaines » sur les pentes, et par la densification des continuums urbains, surtout dans leurs parties basses.

L'agriculture résiduelle aura du mal à se maintenir ou à se diversifier, l'opportunité de la spécialisation agri-urbaine est pourtant bien réelle. À Petite-Île, ou à La Bretagne, elle joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement des marchés urbains. La densification de l'habitat risque de se poursuivre en accentuant la monotonie du bâti, ainsi que l'implantation accrue d'opérations immobilières à caractère social. La multiplication des constructions en périphérie plus éloignée s'explique par l'insuffisance de réserves foncières et par le coût de du foncier constructible. Le prix médian des terrains à bâtir à La Réunion se situe à 100 000 €, 4^e rang national, après la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca) (128 000 €).

Concernant l'habitat pavillonnaire, la division des parcelles devrait être encouragée. En effet, les parcelles acquises dans les années 1980 couvraient en moyenne 800 à 1 000 m², les plus anciennes de 1 500 à 2 000 m² ne sont pas rares. Aujourd'hui, la moyenne est de l'ordre de 300 à 400 m² en lotissement. C'est un moyen efficace limitant la consommation foncière. Il en est de même pour la surélévation de bâtiments existants. En revanche, ces options auraient inéluctablement des répercussions sur les paysages périurbains associés, qui seraient alors plus denses et plus bétonnés.

- Le périurbain des Hauts procéderait, avec moins d'intensité, de la même manière que sur les pentes. Il s'appuierait aussi sur des bourgs et des villages existants tels Plaine-des-Cafres, Chaloupe, etc.

Le paysage mixte mêlant habitat traditionnel rural modeste et habitat standardisé urbain moyen ou aisé conserverait mieux les traits du monde agropastoral.

- 41 Comme déjà commencé, les groupements d'habitat social individuel en bande (R +1) et parfois de petits immeubles devraient augmenter. Plus qu'ailleurs, la conception de ces logements doit être soucieuse de leur intégration environnementale. Certaines réalisations réussies, à La Plaine-des-Palmistes, par exemple, montrent que la démarche est parfaitement envisageable (figures 11 et 12).

Figure 11. Logements sociaux individuels et groupés



Source : Noël Galas, 2012.

Figure 12. Habitat intermédiaire



Source : Noël Galas, 2012.

42 Le périurbain en hauteur se doit, comme ailleurs, d'intégrer le principe de la préservation des espaces agricoles et naturels. Les premiers pourront faire l'objet de renforcement de leurs activités, ou d'une réorientation partielle basée sur la diversification des cultures et le tourisme rural. La fonction reconnue de certains villages tels, entre autres, Dos d'Âne, Piton Hyacinthe, en qualité de fournisseurs de productions maraîchères aux pôles urbains, doit se confirmer, voire se développer. Quel que soit le type de périurbain, la question de sa maîtrise reste un problème crucial. Elle suppose :

- une lutte plus acharnée contre le mitage rural. Ce processus, vecteur d'une urbanisation souvent incontrôlée, coûte cher et comprend des constructions illégales, plus ou moins tolérées. Chaque année, plus de 2 500 logements, aisés ou pauvres, verraient le jour sans permis de construire. La protection stricte des espaces naturels et des espaces agricoles (117 400 ha protégés en 2008) devra donc être effective pour perpétuer l'image de « l'île verte ».

Cependant, cette exigence n'annihilerait probablement pas les intérêts opposés des collectivités, des aménageurs, des particuliers, des promoteurs, et de certains agriculteurs spéculateurs⁶ ; et les prétendants à un logement ou à un déclassement ne se satisferont pas d'une réponse négative systématique qui ne tiendrait pas compte du contexte local ;

- une lutte contre le mitage urbain qui consisterait à combler des espaces libres ou des parcelles agricoles résiduelles peu rentables ;

- une constitution de réserves foncières publiques plus volontaire : en 2009, l'Observatoire des réserves foncières a recensé 917 ha dans des zones urbanisables ou à urbanisation future. Le potentiel foncier disponible n'étant pas en adéquation avec la croissance démographique à venir, les acquisitions doivent par conséquent s'amplifier. Le foncier à maîtriser est évalué à 800 ha pour le développement économique, et à 300 ha pour les activités touristiques jusqu'en 2020. Les espaces périurbains, par leur capacité d'accueil, sont des domaines de prédilection par excellence pour ces opérations. Au 1^{er} janvier 2009, les acquisitions se localisaient comme suit : 25 ha dans les centres urbains, 74 ha en continuité urbaine, et 64 ha dans les Hauts et les mi-pentes ;

- une remise en cause de la façon d'habiter. Certes, le modèle « case à terre » est bien ancré dans les mentalités, et il ne s'agit pas de le combattre. Toutefois, alors que les constructions individuelles groupées et les collectifs bas sont toujours privilégiés, la situation d'urgence n'interdit pas d'autres conceptions, davantage fondées sur la verticalité. Les opérations immobilières récentes dans quelques communes urbaines denses montrent bien que cette voie mérite d'être davantage explorée. Il importera, cependant, de veiller à l'adaptation à la culture et aux modes de vie locaux qui demeurent incontournables. La question de ce que pourrait être un vertical réunionnais est par conséquent posée.

43 En conclusion, les objectifs et les préconisations ambitieux du SAR 2011 en matière de maîtrise de l'étalement urbain mettent bien en évidence l'intérêt et les enjeux que présentent les espaces périurbains. Ces espaces aux limites floues ne sont ni figés ni uniformes dans leurs contenus spatiaux, économiques, humains, architecturaux, paysagers... Des dispositifs et des mises en œuvre adaptés aux différents périurbains s'imposent, dans le cadre de principes généraux d'aménagement. Aussi, « plaquer » des modèles importés de manière indifférenciée ne suffit pas. Il appartient aux communes et aux communautés de communes d'élaborer des outils (PLU, Scot⁷) conformes aux ambitions régionales, de prendre en compte les réalités de terrain, en particulier la dimension humaine, dans toutes les opérations. Il importe aujourd'hui de s'assurer de

l'intérêt, du soutien, de l'association, de la responsabilisation, de la valorisation des personnes concernées par les différents projets. Le principe du « faire avec les gens » doit impérativement se substituer à celui, peu efficace, du « faire pour eux et à leur place » qui a toujours prévalu. Enfin, relever le défi de la construction d'une Réunion durable, dans laquelle le culturel et l'environnemental devront tenir une place centrale, ne peut se concevoir sans une maîtrise de la dynamique périurbaine et de ses effets destructeurs sur les paysages dont les valeurs identitaires et touristiques sont reconnues.

BIBLIOGRAPHIE

Bertrand, N., Rousier, N., « L'agriculture face au développement économique : un combat inégal ou des politiques périurbaines à construire », *Revue de géographie alpine*, n° 4, Grenoble, Éditions Cent pages, 2003, vol. 941, p. 93 sq.

Chaléard, J.-L. et Charvet, J.-P., *Géographie agricole et rurale*, Paris, Belin, 2004, 240 p.

Dezert, B., Metton, A., Steinberg, J., *La Périurbanisation en France*, Paris, SEDES, 1991, 226 p.

Duvernoy, I., Jarrige, F., Moustier, P., Serran, J., « Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance ? Multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine. Vers une agriculture du projet urbain », *Cahiers de la multifonctionnalité*, n° 8, 2005, p. 87 sq.

Jauze, J., Ninon, J., « Dynamiques et expressions de la périurbanisation à La Réunion », Bordeaux, *Les Cahiers d'Outre-Mer*, n° 206, avril-juin 1999, p. 143 sq.

Levesque, R., « Usage des sols et marchés fonciers ruraux en France : l'impact de l'urbanisation et de la fonction résidentielle », *Déméter. Économie et stratégies agricoles*, 2009, p. 103 sq.

Mayoux, J., *Demain l'espace. L'habitat individuel périurbain. Études prioritaires ministérielles*, Paris, La Documentation française, 1979, 323 p.

Ninon, J., « Les manifestations de la croissance urbaine : la périurbanisation à La Réunion. Un cas d'école pour le département : la périurbanisation sur la commune de La Possession », Saint-Denis, *Travaux et Documents*, n° 20, 2003, p. 9 sq.

Ninon, J., *Périurbanisation et organisation de l'espace réunionnais*, actes du colloque, « Équilibres environnementaux, énergies renouvelables et développements urbains... », Saint-Denis, Alizés, 2008, t. II, p. 21 sq.

Schéma d'aménagement régional de La Réunion (2011), Rapport, Saint-Denis, Région Réunion, vol. I, p. 97.

Paradis, S., Lelli, L., « La médiation paysagère, levier du développement territorial durable ? », *Développement durable et territoires*, n° 2, vol. 1, 2010.

Poulot, M., Rouyres, T., « La ceinture maraîchère et horticole francilienne entre production économique et production de paysage », *Méditerranée*, n°s 3-4, 2000.

Rivière-Honegger, A., Tchaberian, A., « Paysage en quête d'identité, localisation, mutation et gestion des paysages périurbains en Languedoc-Roussillon », *Revue de l'économie méridionale*, n° 183, 1998, p. 325 sq.

NOTES

1. « Le schéma d'aménagement régional de La Réunion, en application de la loi de 1984, est en vigueur depuis 1995. Son élaboration initiale a été conduite à la suite de la mise en place de la décentralisation, et avec la réforme des fonds structurels européens dotant La Réunion d'un appui spécifique à son développement intégré. La première écriture du SAR a ainsi participé de la prise de responsabilité des collectivités réunionnaises dans la maîtrise de leur développement et du partenariat avec l'État et les institutions européennes. Il s'agit d'un document de planification régionale unique en son genre en France, puisque spécialement institué pour répondre au besoin de plus de vigilance dans la cohérence de l'aménagement des départements d'outre-mer, territoires fragiles du point de vue physico-géographique comme socio-économique. »
2. Ninon, J., « La périurbanisation sur l'espace réunionnais », thèse de doctorat, université de Nice, 1995.
3. Ninon, J., « Croissance urbaine et évolution récente des Hauts », *Les Hauts de La Réunion*, Saint-Denis, Océan Éditions, 2011, p. 339 sq.
4. Auberge de campagne de 300 m², installée à l'emplacement d'une ancienne usine sucrière dont la cheminée a été officiellement patrimonialisée « Cheminée du Grand Tampon ». La structure dispose de 5 chambres d'hôtes, et peut accueillir des groupes jusqu'à 150 personnes. La clientèle est locale à 75 %. Le propriétaire exploite par ailleurs 1 ha en bananes, chouchous, pommes de terre... Des champs d'ananas (en haut, à gauche) se sont insérés dans l'écran cannier.
5. Modernisation de l'agriculture au Dos d'Âne centrée sur le maraîchage et l'aviculture (bâtiments en arrière-plan). Elle alimente les villes littorales où la demande est importante et fiable (centres commerciaux, marchés urbains réguliers, cuisines centrales, restaurants, hôtels...). L'urbanisation ascendante ainsi que l'amélioration du réseau routier ont « rapproché » le village des marchés potentiels. Les Hauts n'ont pas l'exclusivité de ce type d'évolution des espaces ruraux.
6. Extrait du *Journal de l'île de La Réunion* du 5 novembre 2010 : « Le conseil municipal a validé hier un plan local d'urbanisme (PLU) qui va permettre de rendre une trentaine d'hectares de terrain constructibles un peu partout sur la commune. "Aux Avirons, les gens qui ont les moyens ont construit. Il y a suffisamment de logements sociaux. Nous voulons donc mettre ce foncier nouveau à disposition des foyers aux revenus intermédiaires qui n'ont pas actuellement la possibilité d'accéder à la propriété sur notre commune", déclarait le maire des Avirons... ».
7. Schéma de cohérence territoriale.

RÉSUMÉS

L'urbanisation à La Réunion a pris son essor en 1946 avec la départementalisation. Les développements qui ont accompagné le changement de statut avaient pour objectif de rattraper les retards dans tous les domaines. À partir des années 1980, la pression démographique,

conjuguée aux besoins induits par le développement socio-économique et infrastructurel inachevé, se traduit par un étalement urbain sans précédent. Les enjeux sont importants pour une île exiguë dont la surface agricole n'est pas extensible, et pour laquelle la canne à sucre demeure une source d'exportation de premier ordre. Le présent article met en exergue les processus et les manifestations spatiales du phénomène « généralisé » de périurbanisation. Il aborde aussi, en plus des conséquences spatiales du phénomène, et dans la perspective du développement durable insulaire, les options retenues pour une meilleure maîtrise de l'étalement urbain à La Réunion.

Urban development in Reunion really took off with the departmentalization of the island in 1946. The developments that accompanied this change of status were meant to catch up with delays in all areas. From the 1980s, the combined demographic pressure induced by an unfinished socio-economic and infrastructural development has been characterized by an unprecedented urban sprawl. The stakes are high for an island with limited space and in which agricultural surface is not extensible, and to which sugar cane remains a major source of export. This article outlines the process and the spatial indications of the "generalized" phenomenon of peri-urbanization. In addition to the spatial consequences of the phenomenon, and in view of the island's sustainable development, it also addresses the chosen options towards a better control of urban sprawl in Reunion.

INDEX

Mots-clés : périurbanisation, La Réunion, étalement urbain, paysage, schéma d'aménagement régional

Keywords : peri-urbanization, Reunion Island, urban sprawl, landscape, Regional Development Scheme

AUTEUR

JOËL NINON

Maître de conférences en géographie, CREGUR, FLSH université de La Réunion.

Joel.ninon[at]orange[dot]fr